



HAL
open science

À la recherche du principe de sincérité des lois de finances. Réflexions à partir des saisines parlementaires des projets de loi de finances pour 2020 et 2021

Chloë Geynet-Dussauze

► To cite this version:

Chloë Geynet-Dussauze. À la recherche du principe de sincérité des lois de finances. Réflexions à partir des saisines parlementaires des projets de loi de finances pour 2020 et 2021. *Revue française de finances publiques*, 2022. hal-03746324

HAL Id: hal-03746324

<https://hal.science/hal-03746324>

Submitted on 5 Aug 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

À la recherche du principe de sincérité des lois de finances

Réflexions à partir des saisines parlementaires des projets de loi de finances pour 2020 et 2021

par Chloë GEYNET-DUSSAUZE

Docteur en droit public qualifié aux fonctions de Maître de conférences

Résumé de la contribution proposée :

Pour la première fois, entre 2019 et 2021, deux saisines parlementaires successives du Conseil constitutionnel en matière de loi de finances n'évoquent nullement le principe de sincérité budgétaire. Si cette absence fait figure d'exception, tant le principe était, jusqu'alors, quasi-systématiquement soulevé, elle apparaît également paradoxale, dans la mesure où c'est grâce à l'insistance des parlementaires dans les saisines que le juge constitutionnel a progressivement juridicisé le principe de sincérité budgétaire. L'enjeu est donc de comprendre les raisons et les conséquences d'une telle absence dans le cadre de l'élaboration des lois de finances. Une analyse approfondie des débats parlementaires et du récent avis du Haut Conseil des finances publiques démontre que le développement de l'argument d'insincérité du budget était logiquement attendu. En réalité, si les raisons de sa disparition sont, en partie, conjoncturelles, du fait des circonstances liées à la crise sanitaire, cet article démontre qu'elles tiennent surtout à une forme de découragement des parlementaires à évoquer ce principe devant le Conseil constitutionnel.

For the first time, between 2019 and 2021, two successive parliamentary referrals to the Conseil constitutionnel concerning the Budget Act make no mention of the principle of budgetary sincerity. If this absence is an exception, as the principle was, until then, almost systematically raised, it also appears paradoxical, insofar as it is thanks to the insistence of parliamentarians in the referrals that the constitutional judge has progressively given legal status to the principle of budgetary sincerity. The challenge is therefore to understand the reasons for and consequences of such an absence in the framework of the drafting of the Budget Acts. An in-depth analysis of parliamentary debates and the recent opinion of the High Council on Public Finance shows that the development of the argument of budget insincerity was logically expected. In fact, even if the reasons for its disappearance are in part circumstantial, due to the Covid crisis, this article shows that they are more deeply linked to the discouragement of members of Parliament in asking the Conseil constitutionnel to enforce this principle.

Le principe de sincérité budgétaire semblait avoir disparu. Pour la première fois, deux décisions successives du Conseil constitutionnel en matière de lois de finances (pour 2020 et 2021) ne l'évoquent nullement¹. Il faut dire qu'aucune des saisines parlementaires ne soulève une atteinte à celui-ci et que le juge constitutionnel n'a pas estimé nécessaire d'user de son pouvoir du relevé d'office². Il était alors légitime de s'interroger : devait-on y voir les prémices de la fin programmée de ce « principe cardinal [qui] couronne l'édifice juridique financier »³ ? En dépit de sa réapparition prévisible – au vu du contexte inédit⁴ – dans le cadre du contrôle de constitutionnalité de la loi de finances pour 2022, l'absence d'un tel principe deux années durant laisse ouverte la question des raisons et des conséquences que celle-ci peut emporter dans le cadre de l'élaboration des lois de finances.

Cette disparition au sein des saisines est paradoxale, dans la mesure où le principe de sincérité budgétaire apparaît comme un principe *proprement* parlementaire : c'est, en effet, grâce à l'insistance des parlementaires, voire à leur « obstination »⁵, que le Conseil constitutionnel a progressivement consacré le principe de sincérité budgétaire. Depuis les années 1970, les parlementaires français dénonçaient des « mensonges » du Gouvernement, en particulier s'agissant des prévisions de croissance retenues pour établir le projet de budget⁶. Ces requêtes ne donnaient pas lieu à la reconnaissance du principe mais, seulement de manière incidente, à une réponse sur la sincérité de l'article d'équilibre⁷. En 1993, le juge constitutionnel acceptait, pour la première fois, d'examiner le grief tiré de « la sincérité des chiffres contenus dans la loi » et, en 1994, il consacrait un titre spécifique à la sincérité de la

¹ CC, déc. n° 2019-796 DC, *Loi de finances pour 2020*, 27 décembre 2019, JORF n° 0302 du 29 décembre 2019, texte n° 3 ; CC, déc. n° 2020-813 DC, *Loi de finances pour 2021*, 28 décembre 2020, JORF n° 0315 du 30 décembre 2020, texte n° 2.

² Saisine par 60 députés (1), par des députés du groupe *Les Républicains* de l'Assemblée nationale, CC, déc. n° 2019-796 DC, *Loi de finances pour 2020*, *op. cit.* ; Saisine par 60 députés (2), par des députés des groupes *socialistes et apparentés*, *La France Insoumise* et de la *Gauche Démocrate et Républicaine*, CC, déc. n° 2019-796 DC, *Loi de finances pour 2020*, *op. cit.* ; Saisine par 60 sénateurs du groupe *Les Républicains* au Sénat, CC, déc. n° 2019-796 DC, *Loi de finances pour 2020*, *op. cit.* ; Saisine par 60 députés, par des députés du groupe *Les Républicains* de l'Assemblée nationale, CC, déc. n° 2020-813 DC, *Loi de finances pour 2021*, *op. cit.* ; Saisine par 60 sénateurs du groupe *Les Républicains* au Sénat, CC, déc. n° 2020-813 DC, *Loi de finances pour 2021*, *op. cit.*

³ J.-F. JOYE, « La sincérité, premier principe financier », *RFFP*, 2010, n° 111, p. 17.

⁴ Le principe réapparaît, en effet, sans surprise, au motif largement dénoncé par les parlementaires, que le projet de loi déposé ne prenait pas en compte les conséquences budgétaires de plusieurs mesures nouvelles annoncées par le Gouvernement avant son dépôt, signalant notamment une « atteinte grave et majeure à la sincérité budgétaire » par le dépôt et l'adoption inédits d'amendements gouvernementaux portant ouverture de crédits de paiements de plusieurs milliards d'euros. Les saisissants dénoncent ainsi le caractère incomplet du projet de loi de finances lors de son examen en séance publique, s'appuyant notamment sur l'avis du 17 septembre 2021, du Haut Conseil des Finances publiques, lequel avait regretté de ne pas être en mesure de rendre un avis éclairé sur le projet de loi de finances pour 2022, ce dernier étant « incomplet » (Avis n° HCFP – 2021 – 4 relatif aux projets de loi de finances et de financement de la Sécurité sociale pour 2022, 17 septembre 2021, p. 1). Voir notamment : Saisine par 60 sénateurs, du groupe *Les Républicains*, n° 2021-833 DC du 28 décembre 2021, *Loi de finances pour 2022*, JORF n° 0304 du 31 décembre 2021, texte n° 3.

⁵ A. MAUCOUR-ISABELLE, *La rénovation des pouvoirs budgétaires du Parlement sous la V^e République*, Dalloz, 2005, p. 108.

⁶ M. COLLET, *Finances publiques*, LGDJ-Lextenso, 5^e édition, 2020-2021, p. 418. Comme le précise Jean-Pierre Camby, en quelques années, le principe est devenu « présent dans les réponses jurisprudentielles dès lors qu'il est dans les questions » (J.-P. CAMBY, « La jurisprudence constitutionnelle en matière de sincérité de la présentation budgétaire », in L. PHILIP (dir.), *L'exercice du pouvoir financier au Parlement. Théorie, pratique et évolution*, Journée d'études du 22 mars 1996, PUAM-Economica, 1996, p. 26).

⁷ J.-P. CAMBY, « Sincérité budgétaire », in G. ORSONI (dir.), *Finances publiques. Dictionnaire encyclopédique*, PUAM-Economica, 2^e édition, 2017, p. 818.

présentation de la loi de finances, vérifiant ainsi la sincérité d'ensemble de celle-ci⁸. Les multiples sollicitations des parlementaires ont donc incité le Conseil constitutionnel à découvrir et, par la suite, à préciser⁹, cette nouvelle norme constitutionnelle, estimant qu'elle découle des articles 14 et 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen¹⁰. Ainsi rattaché au consentement à l'impôt, le principe de sincérité est au cœur de la démocratie représentative : c'est une condition de la confiance des citoyens dans la nécessité de la contribution publique à laquelle il leur est demandé de consentir¹¹. Parce qu'il constitue une exigence de connaissance et d'information du législateur, ce principe rappelle l'importance du Parlement en matière de finances publiques, qui doit consentir librement et ne doit pas « voter un budget dont les masses financières sont trompeuses et faussées »¹². En 2001, cette création prétorienne a fait l'objet d'une consécration textuelle à l'article 32 de la LOLF, prévoyant que « les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État » et que « leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler ». Comme souvent dans le domaine financier¹³, les arguments développés lors des saisines parlementaires ont donc joué un rôle clé.

S'il est d'origine parlementaire, le principe de sincérité est aussi d'invocation parlementaire : il est, en effet, quasi-systématiquement soulevé par les députés et les sénateurs lorsqu'ils déferent la loi au Conseil constitutionnel dans le cadre du contrôle de constitutionnalité *a priori*¹⁴. Dès que l'argument a été considéré comme recevable, sa formulation au sein des débats parlementaires et dans les saisines adressées au juge

⁸ CC, déc. n° 93-320 DC, *Loi de finances rectificative pour 1993*, 21 juin 1993, *JORF* du 23 juin 1993, p. 8869, cons. 22 et 23. Auparavant saisi des lois de finances pour 1984 et 1985 pour insincérité des chiffres, le Conseil constitutionnel s'était référé à la notion de sincérité, sans pour autant la considérer comme une exigence constitutionnelle (CC, déc. n° 83-164 DC du 29 décembre 1983, *Loi de finances pour 1984*, *JORF* du 30 décembre 1983, p. 3871, cons.12 ; CC, déc. n° 84-184 DC du 29 décembre 1984, *Loi de finances pour 1985*, *JORF* du 30 décembre 1984, p. 4167, cons. 35). CC, déc. n° 94-351 DC, *Loi de finances pour 1995*, 29 décembre 1994, *JORF* du 30 décembre 1994, p. 18935.

⁹ Par exemple, en 2003, le Conseil constitutionnel a étendu la signification du principe de sincérité en prescrivant au Gouvernement d'agir dans certaines situations, en précisant « qu'il lui appartient d'informer le Parlement, au cours de l'examen de ce projet de loi, lorsque surviennent des circonstances de droit ou de fait de nature à les remettre en cause et, en pareille hypothèse, de procéder aux corrections nécessaires » (CC, déc. n° 2004-511 DC, *Loi de finances pour 2005*, 29 décembre 2004, *JORF* du 31 décembre 2004, p. 22571, cons. 4). Le principe de sincérité budgétaire s'applique notamment aux prévisions de recettes (CC, déc. n° 2002-464 DC, *Loi de finances pour 2003*, 27 décembre 2002, *JORF* du 31 décembre 2002, p. 22103) et de dépenses (CC, déc. n° 2003-488 DC, *Loi de finances rectificative pour 2003*, 31 décembre 2003, *JORF* du 31 décembre 2003, p. 22652). Il interdit également certaines débudgétisations (CC, déc. n° 94-351 DC, *Loi de finances pour 1995*, *op. cit.*) et non-budgétisations (CC, déc. n° 93-320 DC, *Loi de finances rectificative pour 1993*, *op. cit.*) et impose que les opérations figurent dans la bonne loi de finances (CC, déc. n° 97-395 DC, *Loi de finances pour 1998*, 30 décembre 1997, *JORF* du 31 décembre 1997, p. 19313). Voir en ce sens : F. BARQUE, « La sincérité devant le juge constitutionnel », *RFPP*, 2010, n° 111, p. 95.

¹⁰ CC, déc. n° 2006-538 DC, *Loi portant règlement définitif du budget de 2005*, 13 juillet 2006, *JORF* du 20 juillet 2006, p. 10894, cons. 2 ; CC, déc. n° 2009-585 DC, *Loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2008*, 6 août 2009, *JORF* du 11 août 2009, p. 13315, cons. 2.

¹¹ D. ROUSSEAU, « Chronique de jurisprudence constitutionnelle 2005 », *RDP*, 2006, n° 1, p. 265.

¹² Cet argument est fréquemment évoqué dans les saisines des parlementaires. Voir récemment : Saisine par 60 députés, par des députés des groupes *socialistes et apparentés*, *La France Insoumise* et de la *Gauche Démocrate et Républicaine*, CC, déc. n° 2018-777 DC, *Lois de finances pour 2019*, 28 décembre 2018, *JORF* n° 0302 du 30 décembre 2018, texte n° 2.

¹³ É. OLIVA, « Les interactions entre saisine parlementaire et contrôle des finances publiques », *NCCC*, 2015, n° 49, p. 93-114.

¹⁴ Depuis l'an 2000, le principe a systématiquement été soulevé lors des saisines parlementaires, à l'exception de deux décisions : la décision n° 2005-530 DC (CC, déc. n° 2005-530 DC, *Loi de finances pour 2006*, 29 décembre 2005, *JORF* du 31 décembre 2005, p. 20705, texte n° 3) et la décision n° 2010-622 DC (CC, déc. n° 2010-622 DC, *Loi de finances pour 2011*, 28 décembre 2010, *JORF* du 30 décembre 2010, p. 23190, texte n° 3).

constitutionnel a connu un succès croissant¹⁵. Étant un motif d'emploi relativement aisé, ce principe constituait, depuis, un argument privilégié par l'opposition parlementaire. La plupart des saisines du Conseil constitutionnel relatives aux lois de finances débute, d'ailleurs, par une mise en cause de la sincérité d'ensemble de la loi de finances¹⁶.

Cependant, la juridicisation du principe de sincérité des lois de finances n'a pas conduit à une intensification du contrôle de la part du Conseil constitutionnel. Selon lui, la sincérité se caractérise « par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances »¹⁷ ou, plus généralement, « par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre budgétaire »¹⁸. Cette définition consacre une exigence de bonne foi de la part du Gouvernement, qui ne doit pas *intentionnellement* tromper les citoyens ou leurs représentants. Dans ce cadre, le juge recherche l'erreur manifeste d'appréciation volontairement commise dans la réalisation des prévisions budgétaires. La censure de la loi de finances sur ce fondement suppose donc que le juge ait « une certitude absolue sur l'ampleur de l'omission et la volonté de dissimulation dénoncées »¹⁹. Autrement dit, le principe de sincérité ne peut servir de fondement à la censure d'une loi de finances que s'il est démontré que le Gouvernement a intentionnellement cherché à fausser les grandes lignes de l'équilibre budgétaire, c'est-à-dire qu'il présente des hypothèses économiques « falsifiées servant de bases à des prévisions de recettes sur ou sous-estimées »²⁰. Une telle hypothèse ne s'étant, selon le juge constitutionnel, jusqu'alors, pas présentée, celui-ci n'a jamais procédé à une censure d'une loi de finances sur le fondement du principe de sincérité budgétaire. Quand bien même il estime que l'insincérité est fortement présumée, le Conseil constitutionnel refuse de procéder à une censure des dispositions concernées²¹. La portée du principe demeure ainsi particulièrement limitée, « voire purement symbolique »²².

Jusqu'en 2019, malgré la portée contentieuse réduite du principe et son manque d'effectivité, les parlementaires ont continué de saisir le juge constitutionnel des moyens tirés de la violation du principe de sincérité budgétaire. Comment, dès lors, expliquer ce soudain abandon entre 2019 et 2021 ? De prime abord, celui-ci peut se justifier par son absence d'opportunité : les budgets du Gouvernement pour 2020 et 2021 apparaissaient, peut-être, tout simplement *sincères* pour l'opposition. C'est, en effet, un des arguments phares du Gouvernement dans les débats parlementaires, qui ne cesse de rappeler « l'effort de sincérisation »²³ engagé depuis 2017. Cette volonté avait, par ailleurs, été saluée par la Cour

¹⁵ J.-P. CAMBY, « Pour le principe de sincérité budgétaire », *RFFP*, 2010, n° 111, p. 157.

¹⁶ Voir récemment : Saisine par 60 députés, par des députés des groupes *socialistes et apparentés*, *La France Insoumise* et de la *Gauche Démocrate et Républicaine*, CC, déc. n° 2018-777 DC, *Lois de finances pour 2019*, *op. cit.*

¹⁷ CC, déc. n° 2001-448 DC, *Loi organique relative aux lois de finances*, 25 juillet 2001, *JORF* du 2 août 2001, p. 12490.

¹⁸ CC, déc. n° 2011-638 DC, *Loi de finances rectificative pour 2011*, 28 juillet 2011, *JORF* du 30 juillet 2011, p. 13001. En revanche, la sincérité des lois de finances s'appréciant « compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler », ce principe n'a pas la même portée s'agissant des lois de règlement. Cette dernière est plus stricte, car elle « s'entend comme imposant l'exactitude des comptes » (CC, déc. n° 2001-448 DC, *Loi organique relative aux lois de finances*, *op. cit.*).

¹⁹ J.-É. SCHOETTL, « La deuxième loi de finances rectificative pour 2000 devant le Conseil constitutionnel », *LPA*, n° 1, 2 janvier 2001, p. 8.

²⁰ B. MONTAY, « La morale saisie par le droit : principe de sincérité et dol budgétaire », *Droits*, n° 58, 2013, p. 227.

²¹ Voir notamment en ce sens : CC, déc. n° 97-395 DC, *Loi de finances pour 1998*, *op. cit.*

²² X. PRETOT, « Le Conseil constitutionnel, les finances publiques et les finances sociales (la jurisprudence de l'année 2009) », *RFFP*, n° 110, 2010, p. 229.

²³ Voir notamment : Déclaration d'Olivier DUSSOPT, Secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics, sur la loi de finances pour 2020, *JOAN, Débats*, 1^{re} séance du 16 décembre 2019, p. 12286 et s. ; Déclaration

des comptes en 2018²⁴ et par le premier rapport sénatorial de la commission des finances²⁵ – ce qui n’avait pourtant pas empêché les auteurs de la saisine parlementaire de contester la sincérité de la loi déferée²⁶. En l’espèce, une analyse approfondie des débats parlementaires et du récent avis du Haut Conseil des finances publiques ne plaide pas en faveur de cet argument. L’insincérité du budget est constamment évoquée et son développement était logiquement attendu au sein des deux saisines parlementaires (I). En réalité, si les raisons de sa disparition sont, en partie, relatives aux circonstances liées à la crise sanitaire, elles tiennent surtout à une forme de découragement des parlementaires à évoquer ce principe devant le juge constitutionnel (II).

I. LA DENONCIATION ANTE CONTENTIEUSE DE L’INSINCERITE BUDGETAIRE

L’absence d’invocation d’une atteinte au principe de sincérité budgétaire contraste avec la récurrence de l’argument durant les débats parlementaires (A). Ce paradoxe est d’autant plus frappant que les parlementaires qui ont mobilisé l’argument de l’insincérité budgétaire sont cosignataires de la saisine du Conseil constitutionnel. En outre, en 2020, pour la première fois, le Haut Conseil des Finances Publiques ne s’est pas estimé en mesure de porter une appréciation sur le texte portant révision des prévisions macroéconomiques sur lesquelles reposait le projet initial. Lors des débats parlementaires, les sénateurs ont plusieurs fois évoqué la saisine incomplète du Haut Conseil par le Gouvernement au soutien de l’argument de l’insincérité budgétaire, sans pour autant l’invoquer dans la saisine parlementaire (B).

A. LA MOBILISATION PARADOXALE DE L’ARGUMENT DANS LES DEBATS PARLEMENTAIRES

En 2020, à l’Assemblée nationale, l’atteinte au principe de sincérité budgétaire est invoquée par plusieurs députés qui dénoncent l’insincérité du « budget retenu »²⁷. L’un des rapporteurs spéciaux de la commission des finances sur ce texte, Marie-Christine Dalloz, est celle qui use le plus de cet argument. Elle dénonce notamment des « chiffres insincères »²⁸, s’interroge « sur la sincérité des crédits »,²⁹ critique le budget du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale dont le montant global alloué est « réparti d’une manière peu lisible, sans respecter le principe de la sincérité budgétaire »³⁰ ou remet, plus

d’Olivier DUSSOPT, Ministre délégué auprès du ministre de l’économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics, sur la loi de finances pour 2021, *JO Sénat, Débats*, séance du 19 novembre 2020, p. 9262 et s.

²⁴ Dans son rapport, la Cour des comptes souligne, par exemple, que « la gestion 2018 se caractérise par une programmation plus sincère des dépenses » (Cour des comptes, *Le budget de l’État en 2018. Résultats et gestion*, mai 2019, p. 15), évoque « l’amélioration de la sincérité des prévisions » (*ibid.*, p. 18) et conclut que « l’exécution du budget de l’État en 2018 se caractérise par une nette amélioration de la sincérité budgétaire » (*ibid.*, p. 21).

²⁵ Cet effort avait, en effet, été souligné dans le rapport sénatorial qui avait indiqué « un budget 2018 indéniablement plus sincère que la loi de finances initiale pour 2017 » (*Rapport général fait au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2018, adopté par l’Assemblée nationale*, par M. Albéric DE MONTGOLFIER, Tome I, *Doc. Sénat*, n° 108, 23 novembre 2017, p. 56).

²⁶ Saisine par 60 députés (1), CC, déc. n° 2017-558 DC, *Loi de finances pour 2018*, 28 décembre 2017, *JORF* n° 0305 du 31 décembre 2017, texte n° 11.

²⁷ P. HETZEL, *JOAN, Débats*, 1^{re} séance du 17 novembre 2020, p. 9799.

²⁸ *JOAN, Débats*, 2^e séance du 16 octobre 2020, p. 7521.

²⁹ *JOAN, Débats*, 2^e séance du 4 novembre 2020, p. 8883.

³⁰ *JOAN, Débats*, 2^e séance du 15 décembre 2020, p. 11407.

généralement, en cause « la sincérité du budget »³¹. L'absence de cet argument dans la saisine parlementaire tranche d'autant plus que la rapporteure spéciale fait partie des auteurs de cette dernière. La situation était identique en 2019, à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances pour 2020. Lors de la défense de la motion de rejet préalable déposée sur ce texte par le groupe socialistes et apparentés³², Marie-Christine Dalloz plaide en faveur de l'adoption de la motion en évoquant, à de multiples reprises, la « mise en péril de la sincérité budgétaire »³³ du Gouvernement. La rapporteure spéciale est, entre autres, soutenue par le Président de la commission des finances, Éric Woerth, qui évoque des « perspectives budgétaires qu'à moitié sincères »³⁴. L'ensemble des protagonistes sera, ensuite, signataire de la saisine parlementaire. Il y a donc une incohérence manifeste entre l'importance accordée à l'argument relatif à la sincérité budgétaire durant les débats parlementaires et l'absence de ce dernier au sein des deux saisines parlementaires.

Au Sénat, l'analyse diffère selon le projet de loi de finances discuté. S'agissant du budget pour 2020, parmi les sénateurs évoquant des atteintes au principe de sincérité budgétaire³⁵, seul le sénateur Alain Milon fait partie des auteurs de la saisine parlementaire³⁶. L'incohérence apparaît donc, ici, moins patente. En revanche, en ce qui concerne la discussion du projet de loi de finances pour 2021, l'argument est récurrent et évoqué avec plus de force encore, qu'à l'Assemblée nationale, par les futurs auteurs de la saisine. Le rapporteur pour avis de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, Stéphane Piednoir, évoque notamment un « manque d'intelligibilité [qui] nuit gravement à la sincérité de l'exercice »³⁷, tandis que le rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, Laurent Duplomb, développe un argumentaire lié au « vice qui concerne la sincérité du budget »³⁸. La charge la plus vive est menée par les sénateurs Jérôme Bascher, qui évoque notamment des crédits « totalement faux » et conclut que « ce budget n'est absolument pas sincère »³⁹, et Jean-Raymond Hugonet, pour qui « le principe de sincérité budgétaire est mis à mal »⁴⁰. Le paradoxe est identique à celui constaté au sein du Palais-Bourbon : les sénateurs les plus virulents et les plus attachés à défendre l'argument de l'insincérité du budget proposé font partie des auteurs des saisines du juge constitutionnel.

Cette brève analyse des débats parlementaires démontre donc, au sein des deux chambres, un manque de logique flagrant entre, d'une part, une invocation répétée, avec des argumentaires précis, d'une atteinte au principe de sincérité budgétaire et, d'autre part, l'absence totale d'invocation de cet argument au sein des saisines parlementaires, alors même que les protagonistes se retrouvent parmi les saisissants et que le Gouvernement n'a pas

³¹ JOAN, *Débats*, 3^e séance du 29 octobre 2020, p. 8520.

³² JOAN, *Débats*, 1^{re} séance du 13 novembre 2019, p. 10818. Pour mémoire, la motion de rejet préalable a pour « objet de faire reconnaître que le texte proposé est contraire à une ou plusieurs dispositions constitutionnelles ou de faire décider qu'il n'y a pas lieu à délibérer » (art. 91, al. 5 RAN).

³³ JOAN, *Débats*, 1^{re} séance du 13 novembre 2019, p. 10823.

³⁴ JOAN, *ibid.*, p. 10818.

³⁵ Sur la seule séance du 30 novembre 2019, voir notamment : L. COHEN, *JO Sénat, Débats*, séance du 30 novembre 2019, p. 17175-17176 ; J. GUIDEZ, *ibid.*, p. 17184 ; 17314 ; C. FERET, *ibid.*, p. 17185.

³⁶ *JO Sénat, ibid.*, p. 17179.

³⁷ *JO Sénat, Débats*, séance du 30 novembre 2020, p. 10603.

³⁸ *JO Sénat, Débats*, séance du 1^{er} décembre 2020, p. 10763.

³⁹ *JO Sénat, Débats*, séance du 4 décembre 2020, p. 11139.

⁴⁰ *JO Sénat, Débats*, séance du 30 novembre 2020, p. 10695.

accepté les modifications suggérées durant les débats. Cette incompréhension s'accroît davantage à la lecture du dernier avis du Haut Conseil des finances publiques.

B. L'ABSENCE D'ECLAIRAGE GOUVERNEMENTAL DENONCE PAR LE HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES

Instauré en 2012⁴¹, à la suite de la ratification du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), le Haut Conseil des finances publiques « est saisi par le Gouvernement des prévisions macroéconomiques sur lesquelles reposent le projet de loi de finances de l'année et le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année »⁴². Cette institution budgétaire indépendante est chargée de rendre un avis sur les hypothèses macroéconomiques utilisées par le Gouvernement pour préparer les principaux textes qui régissent les finances publiques, avant leur présentation au Parlement⁴³. Ce faisant, le Haut Conseil veille à la sincérité des prévisions macroéconomiques et de finances publiques établies par le Gouvernement français, permettant ainsi d'éclairer le législateur⁴⁴ et de faciliter le contrôle du Conseil constitutionnel, pour identifier une potentielle insincérité budgétaire⁴⁵.

Au cours de l'examen de la loi de finances pour 2021, le Haut Conseil des finances publiques a notamment été saisi le 17 novembre 2020, par le Gouvernement qui entendait réviser les prévisions macroéconomiques sur lesquelles reposait initialement le projet⁴⁶. Rendu le 23 novembre 2020, l'avis du Haut Conseil est particulièrement critique à l'encontre du Gouvernement, dans la mesure où ce dernier n'a pas accompagné sa saisine d'un « scénario macroéconomique complet »⁴⁷. Par conséquent, cette importante lacune ne permet pas au Haut Conseil « d'émettre, conformément à son mandat, un avis suffisamment informé sur le scénario macroéconomique, ni d'apprécier le scénario de finances publiques »⁴⁸. Comme précisé dans l'avis, le Gouvernement n'a, en effet, communiqué que le seul chiffre de prévision de croissance du PIB en volume et non l'ensemble du scénario macroéconomique pour 2020 et 2021 (composition de l'activité, évolution des prix, emploi, etc.). À titre d'exemple, aucune information n'est fournie quant à la consommation des ménages (qui est, pourtant, le premier déterminant des recettes de TVA) ou sur la masse salariale (susceptible d'entraîner une révision de la prévision des recettes publiques⁴⁹). En outre, le Haut Conseil

⁴¹ Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 *relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques* (1), chapitre III, art. 11-22.

⁴² Article 14, *ibid.*

⁴³ « Missions », site officiel du Haut Conseil des finances publiques ([<https://www.hcfp.fr/Missions>]).

⁴⁴ P. MOSCOVICI, in *Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2021* (n° 3360), par M. Laurent SAINT-MARTIN, Tome I, *Doc. AN*, n° 3399, 8 octobre 2020, p. 219.

⁴⁵ Le Conseil constitutionnel a, en effet, affirmé qu'il prendrait en compte les avis du Haut Conseil des finances publiques pour apprécier la conformité des lois de finances au principe de sincérité budgétaire (CC, déc. n° 2012-653 DC, *Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire*, 9 août 2012, *JORF* du 11 août 2012, p. 13283, cons. 27). Dès sa décision 2014-707 DC, le Conseil a intégré l'avis du Haut Conseil parmi les normes de référence au titre de la sincérité des lois financières (CC, déc. n° 2014-707 DC, *Loi de finances pour 2015*, 29 décembre 2014, *JORF* du 30 décembre 2014, p. 22947).

⁴⁶ Le Gouvernement avait déjà saisi le Haut Conseil des finances publiques des prévisions macroéconomiques et des éléments d'information relatifs aux finances publiques sur lesquels reposaient le projet de loi de finances pour 2021 (Avis n° HCFP – 2020 – 5 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2021, 21 septembre 2020). Cette révision des prévisions est intervenue à la suite du deuxième confinement.

⁴⁷ Avis n° HCFP – 2020 – 7 relatif à l'amendement des projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2021, 23 novembre 2020, p. 1.

⁴⁸ Avis n° HCFP – 2020 – 7, *ibid.*, p. 3.

⁴⁹ Avis n° HCFP – 2020 – 7, *ibid.*, p. 2.

indique également n'avoir reçu aucune information quant à d'éventuelles mesures de soutien à l'activité que le Gouvernement pourrait décider en réponse à l'évolution de la crise sanitaire. Autrement dit, le Gouvernement n'a pas communiqué d'information relative à un éventuel prolongement des mesures du plan d'urgence et de soutien, en 2021, les principales mesures fournies se terminant à la fin du mois de décembre 2020. Celles-ci sont pourtant d'un montant potentiellement très élevé, dans la mesure où elles visent à amortir le choc macroéconomique entraîné par les restrictions sanitaires, et peuvent donc emporter d'importantes conséquences sur le scénario macroéconomique. Enfin, le Gouvernement n'a pas saisi le Haut Conseil de nouvelles prévisions de finances publiques, « en particulier du solde public et de sa décomposition, alors que la révision du scénario macroéconomique doit nécessairement conduire à modifier celui de finances publiques »⁵⁰. Dès lors, pour la première fois depuis sa création, le Haut Conseil des finances publiques ne s'estime « pas en mesure de porter une appréciation »⁵¹ sur le texte qui lui est soumis, en l'occurrence, sur l'amendement à l'article liminaire du projet de loi de finances pour 2021.

Cette saisine intervenait dans le cadre de l'article 16 de la loi organique du 17 décembre 2012, prévoyant que le Gouvernement doit informer « sans délai le Haut Conseil des finances publiques du nouvel état de ses prévisions ». Comme l'indique le Haut Conseil, en ne transmettant qu'une partie de ses nouvelles prévisions macroéconomiques, et non un scénario complet en macroéconomie et en finances publiques, le Gouvernement a retenu une « interprétation étroite du périmètre de la saisine en cas de révision du scénario macroéconomique »⁵². Contrairement aux saisines effectuées sur le fondement de l'article 14 de la loi organique, le Haut Conseil n'a donc pas disposé des éléments nécessaires lui permettant d'apprécier la sincérité du nouveau scénario gouvernemental. Cette interprétation gouvernementale restreinte de l'article 16 de la loi organique crée non seulement une incohérence avec les autres articles de la loi organique, mais elle empêche, surtout, le Haut Conseil de mener à bien son mandat et, d'ainsi, « éclairer le débat démocratique sur les finances publiques »⁵³, comme il est supposé le faire. Ni la représentation nationale, ni le Conseil constitutionnel, ne peuvent, en l'espèce, bénéficier d'un avis indépendant leur permettant d'identifier une éventuelle insincérité budgétaire.

Publié durant la discussion du projet de loi de finances au Sénat, cet avis du Haut Conseil des finances publiques y a été évoqué à plusieurs reprises. Les sénateurs ont regretté la saisine tardive du Haut Conseil ainsi que la lecture « étriquée, étroite, de la loi organique »⁵⁴, les empêchant de bénéficier de l'éclairage attendu de cette institution en matière de sincérité budgétaire. Le manque inédit d'éléments nécessaires à l'établissement de l'avis du Haut Conseil pouvait faire douter de l'intention gouvernementale en la matière⁵⁵. Il apparaît, dès lors, surprenant que les parlementaires n'aient pas évoqué cette interprétation restrictive dans

⁵⁰ Avis n° HCFP – 2020 – 7, *ibid.*

⁵¹ Avis n° HCFP – 2020 – 7, *ibid.*, p. 3.

⁵² Avis n° HCFP – 2020 – 7, *ibid.*, p. 2.

⁵³ Avis n° HCFP – 2020 – 7, *ibid.*

⁵⁴ S. TAILLE-POLIAN, *JO Sénat, Débats*, séance du 25 novembre 2020, p. 10151.

⁵⁵ Par ricochet, celui-ci pourrait aussi porter atteinte à l'exigence de clarté et de sincérité des débats parlementaires (non invoquée par les saisissants), dès lors que la représentation nationale ne bénéficie pas de l'éclairage attendu du fait d'une rétention volontaire d'information par le Gouvernement.

leur saisine du juge constitutionnel, d'autant que ces derniers ont pris l'habitude d'invoquer les avis du Haut Conseil des finances publiques à l'appui de leurs arguments⁵⁶.

Par conséquent, si l'ensemble des éléments soulevés laissait penser que les parlementaires dénonceraient une atteinte au principe de sincérité budgétaire dans leur saisine du juge constitutionnel, tel n'a, étonnamment, pas été le cas.

II. LA RENONCIATION AU DEPLOIEMENT CONTENTIEUX DE LA SINCERITE BUDGETAIRE

Le contexte particulier lié à la crise sanitaire dans lequel le projet de loi de finances pour 2021 a été construit, puis débattu, atténue nécessairement la portée contentieuse de l'argument tiré de l'insincérité budgétaire (A). L'intensité et la persistance de la crise ont forcé le Gouvernement à fréquemment réajuster ses prévisions et l'incertitude de la situation économique a été reconnue par la quasi-totalité des acteurs de la procédure législative. En réalité, l'absence d'invocation du principe dans la saisine parlementaire tient surtout à une forme de lassitude de la part des parlementaires à soulever ce principe devant le juge constitutionnel (B). Les députés et les sénateurs apparaissent découragés par la faible portée contentieuse du principe de sincérité budgétaire. Le risque, pourtant bien réel, est, dès lors, celui d'une régression des effets de ce dernier dans l'élaboration de la loi de finances.

A. L'AFFAIBLISSEMENT DE LA PORTEE CONTENTIEUSE DU PRINCIPE DE SINCERITE BUDGETAIRE PAR LES CIRCONSTANCES LIEES A LA CRISE SANITAIRE

En ce qui concerne le projet de loi de finances pour 2021, la première raison ayant conduit les saisissants du juge constitutionnel à renoncer au principe de sincérité budgétaire est intrinsèquement liée à l'ampleur et à la durée de la crise sanitaire de la Covid-19. La situation sanitaire et économique rend, en effet, très délicate la constitution de prévisions macroéconomiques. Essentiellement élaborées par les services de la Direction générale du Trésor du ministère des Finances⁵⁷, ces prévisions « sont toujours très schématiques »⁵⁸ et ne prennent pas en compte toutes les variables possibles. Déjà fragile, le cadre de prévision a été totalement bouleversé par la crise de la Covid-19. Pour l'année 2020, ces services ministériels ont réalisé sept prévisions, contre deux en temps normal. L'objectif était de prendre en considération l'évolution de l'épidémie et ses conséquences sur l'économie française. Dans ce contexte d'incertitude, les méthodes de prévisions ont été « considérablement adaptées »⁵⁹ pour tenir compte d'éléments ordinairement non pris en compte par les modèles de prévisions tels que des contraintes inédites liées à l'offre (fermetures administratives, protocoles sanitaires, fermeture des écoles) et à la demande (confinement, couvre-feu, prudence des comportements) ainsi que les hypothèses épidémiologiques, centrales dans le

⁵⁶ Voir par exemple : *Saisine par 60 sénateurs*, CC, déc. n° 2016-744 DC, *Loi de finances pour 2017*, 29 décembre 2016, *JORF* du 30 décembre 2016, n° 0303, texte n° 5.

⁵⁷ Plus précisément, par une équipe qui se répartit la tâche entre le très court terme (1 trimestre), le court terme (2 ans) et le moyen terme (2-5 ans) ; mais aussi les ménages et les entreprises (épargne et investissement notamment), l'inflation et, enfin, l'environnement international (voir en ce sens : site officiel de la Direction générale du Trésor [<https://www.tresor.economie.gouv.fr/>]).

⁵⁸ M. COLLET, *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 118. L'auteur ajoute que les prévisions de croissance sont, par exemple, établies « d'une manière assez artisanale » et sur des bases « tout à fait subjectives » (*ibid.*). Par essence, la prévision de croissance est très aléatoire.

⁵⁹ Site officiel de la Direction générale du Trésor ([<https://www.tresor.economie.gouv.fr/>]).

cadre de cette crise, mais ne relevant normalement pas de la prévision macroéconomique⁶⁰. Si, par la suite, les prévisions sous-jacentes au projet de loi de finances pour 2021 ont été réalisées dans un cadre d'analyse plus classique avec des déterminants macroéconomiques usuels, le reconfinement du mois d'octobre a conduit à une nouvelle adaptation dans l'appréhension de la conjoncture.

Cette difficulté prévisionnelle a été reconnue par la quasi-totalité des acteurs de la procédure législative. Dès le départ, le Haut Conseil des finances publiques a été saisi des prévisions macroéconomiques et des éléments d'information relatifs aux finances publiques sur lesquels reposait le projet de loi de finances pour 2021. Dans son avis, le Haut Conseil souligne à plusieurs reprises le caractère exceptionnel des incertitudes liées à la crise sanitaire⁶¹. S'il estime qu'elles fragilisent les prévisions macroéconomiques, il admet également qu'elles rendent délicate l'appréciation par le Haut Conseil des finances publiques du scénario du projet de loi de finances pour 2021. De même, durant les débats parlementaires, le Gouvernement ne cesse de rappeler sa difficulté à élaborer des hypothèses plausibles. La Ministre déléguée auprès du ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance, chargée de l'Industrie, Agnès Pannier-Runacher, souligne, par exemple, plusieurs fois, que l'élaboration des scénarios macroéconomiques pour l'année 2021 intervient « dans une situation d'incertitude extraordinaire », dans un contexte « particulier », tout en rappelant que, jusqu'à présent, le Gouvernement n'a « pas été pris en flagrant délit d'erreur manifeste »⁶². Plusieurs parlementaires regrettent cette situation, dénonçant « un exercice de *sincérité dans le fluctuant* »⁶³, « un budget fictif »⁶⁴, ou estimant que la sincérité budgétaire fait « partie des *victimes collatérales* de la crise sanitaire »⁶⁵.

Même si, au cours des débats, les parlementaires dénoncent une atteinte au principe de sincérité budgétaire, ils demeurent néanmoins tout à fait conscients que la situation sanitaire joue, en l'espèce, un rôle déterminant⁶⁶. La force et la persistance de celle-ci fragilisent la constitution de prévisions macroéconomiques et de finances publiques par le Gouvernement français. Si celles-ci peuvent être faussées, c'est en raison de l'incertitude liée à la situation économique et sanitaire, et non d'une intention manifeste gouvernementale de dissimulation. Plus encore, quand bien même les parlementaires y verraient une telle intention et auraient souhaité dénoncer une atteinte au principe de sincérité budgétaire dans le cadre de leur saisine du juge constitutionnel, nul doute, qu'à l'instar de la décision n° 2020-799 DC, le Conseil constitutionnel aurait tenu compte « des circonstances particulières de l'espèce »⁶⁷. La

⁶⁰ Il faut aussi souligner que l'évaluation rapide de l'impact de la crise sanitaire sur l'activité économique a nécessité de mobiliser des données de « haute fréquence » (consommation d'électricité, données de cartes de crédit, indicateurs sur les déplacements) et que l'INSEE et la Banque de France ont réalisé des estimations en temps réel des pertes d'activités.

⁶¹ Avis n° HCFP – 2020 – 5 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2021, *op. cit.*, p. 1.

⁶² *JO Sénat, Débats*, séance du 23 novembre 2020, p. 9853.

⁶³ P. SAVOLDELLI, *JO Sénat, Débats*, séance du 21 novembre 2020, p. 9651.

⁶⁴ J. BASCHER, *JO Sénat, Débats*, séance du 4 décembre 2020, p. 11139.

⁶⁵ V. LUREL, *JO Sénat, Débats*, séance du 28 novembre 2020, p. 10519.

⁶⁶ La sénatrice Sophie Taillé-Polian a, par exemple, reconnu que le budget soumis présentait une « forme d'insincérité, en raison de l'incapacité dans laquelle nous sommes d'établir des prévisions » (*JO Sénat, Débats*, séance du 19 novembre 2020, p. 9273).

⁶⁷ Alors que la *loi organique du 30 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 (1)* a été adoptée en violation de l'article 46 de la Constitution qui impose le respect minimal d'un délai de quinze jours entre le dépôt du texte et l'ouverture de sa discussion au sein de la première assemblée saisie, le Conseil constitutionnel a refusé de sanctionner

crise sanitaire diminue nécessairement la portée du principe. L'absence d'argument tiré de l'insincérité budgétaire au sein des saisines tient, au moins en partie, au contexte spécifique, au vu duquel le juge constitutionnel aurait certainement refusé de censurer la loi de finances sur ce fondement. Les circonstances exceptionnelles liées à la crise sanitaire ont donc véritablement freiné les parlementaires à soulever l'insincérité budgétaire⁶⁸. Cet élément dissuasif s'ajoute, en réalité, à une logique plus profonde de découragement des parlementaires à soulever ce principe devant le juge constitutionnel.

B. LE DELAISSEMENT CONTENTIEUX PROGRESSIF DU PRINCIPE DE SINCERITE BUDGETAIRE PAR L'OPPOSITION PARLEMENTAIRE

Le découragement des parlementaires à invoquer une atteinte au principe de sincérité budgétaire au sein des saisines parlementaires est particulièrement visible dans la saisine de la loi de finances pour 2020 du groupe *Les Républicains* de l'Assemblée nationale⁶⁹. Contestant la constitutionnalité de l'article 16 de la loi de finances relatif à la suppression de la taxe d'habitation pour les résidences principales, les députés concluent leur argumentaire en estimant que le Conseil constitutionnel a le choix : « Soit, il remet en cause la réalité de la sincérité du budget de l'État et des projections financières opérées par la loi de finances, ce qui n'a jamais été opéré jusqu'à ce jour [...], et qui demeure théorique à ce jour. Soit, il considère qu'il appartient au Parlement, sous son contrôle, de vérifier annuellement si les conditions constitutionnelles de la libre administration des collectivités territoriales, y compris dans sa composante financière, sont remplies. C'est dans cette dernière voie que les saisissants souhaiteraient que le Conseil constitutionnel se prononce »⁷⁰. Ce faisant, après avoir suggéré que le juge remette en cause la sincérité du texte, les auteurs de la saisine font marche arrière, sous prétexte que le Conseil constitutionnel n'a jamais procédé à une censure sur son fondement et qu'une telle hypothèse demeure, à ce jour, seulement « théorique ». Dès lors, ils choisissent délibérément d'abandonner ce principe pour s'en remettre à la seconde solution proposée. La manière dont les parlementaires appréhendent le principe de sincérité budgétaire devant le Conseil constitutionnel se lit clairement entre ces lignes. C'est précisément parce que l'insincérité budgétaire n'a jamais mené à une censure d'une loi de finances qu'elle n'est, depuis deux ans, plus soulevée⁷¹. L'invocation vaine du principe conduit à un découragement assumé des élus.

le non-respect de ce délai, affirmant que « compte tenu des circonstances particulières de l'espèce, il n'y [avait] pas lieu de juger que cette loi organique [avait] été adoptée en violation des règles de procédure prévues à l'article 46 de la Constitution » (CC, déc. n° 2020-799 DC, *Loi organique d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19*, JORF n° 0078 du 31 mars 2020, texte n° 5, cons. 3). Le juge constitutionnel n'a donc pas censuré la loi en tenant compte des circonstances particulières présentes en l'espèce.

⁶⁸ De manière générale, ces circonstances semblent également avoir freiné les parlementaires dans leur volonté de saisine du juge constitutionnel, dans la mesure où aucune des quatre lois de finances rectificatives pour 2020 n'a été déférée au Conseil constitutionnel (*Loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020* ; *Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020 (2)* ; *Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 (3)* ; *Loi n° 2020-1473 du 30 novembre 2020 de finances rectificative pour 2020 (4)*).

⁶⁹ Saisine par 60 députés (1), par des députés du groupe *Les Républicains* de l'Assemblée nationale, CC, déc. n° 2019-796 DC, *Loi de finances pour 2020*, *op. cit.*

⁷⁰ Saisine par 60 députés (1), *ibid.*, p. 7.

⁷¹ Par ailleurs, la prise de contact avec plusieurs parlementaires auteurs de la saisine a confirmé cette intuition.

Ce n'est pas nouveau : le principe de sincérité budgétaire devant le Conseil constitutionnel n'aurait qu'une portée contentieuse limitée, « voire purement symbolique »⁷² lorsqu'il s'applique aux prévisions inscrites dans les lois de finances. Dès lors que le juge constitutionnel retient une conception subjective du principe à travers la recherche de l'intention de fausser les grandes lignes du budget, l'insincérité de la loi de finances constitue nécessairement « un manquement grave à l'obligation gouvernementale de loyauté »⁷³ à l'égard du Parlement et des institutions européennes⁷⁴. Plus encore, sa reconnaissance revient à admettre que « l'Exécutif a sciemment trompé la représentation nationale »⁷⁵. Cette dissimulation manifeste étant d'une particulière gravité et sa recherche nécessitant de mobiliser des moyens dont il ne dispose pas toujours⁷⁶ (malgré les récents éclairages du Haut Conseil des finances publiques), le juge n'a jamais censuré une loi pour atteinte au principe de sincérité budgétaire⁷⁷. D'ailleurs, à plusieurs reprises, les commentaires de ses décisions indiquent que « le débat de constitutionnalité ne peut tourner au débat d'experts »⁷⁸ et que, « s'agissant d'un exercice aussi difficile que la prévision des recettes fiscales pour l'année à venir, [...], il est hors de question, pour le Conseil constitutionnel, d'exercer un contrôle autre que restreint. Le Conseil constitutionnel n'est ni la Direction de la prévision du ministère des finances, ni l'Institut national de la statistique et des études économiques »⁷⁹. Quand bien même l'insincérité est fortement présumée, le juge refuse de prononcer une déclaration de non-conformité, affirmant notamment qu'il ne dispose pas « d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement »⁸⁰ ou préférant inviter le législateur à se comporter différemment lors de l'élaboration des prochaines lois de

⁷² X. PRETOT, « Le Conseil constitutionnel, les finances publiques et les finances sociales (la jurisprudence de l'année 2009) », art. cité, p. 229.

⁷³ É. OLIVA, « Décision n° 2016-744 DC du 29 décembre 2016, Loi de finances pour 2017 », in P. GAÏA, É. OLIVA, C. FAURE, C. BERNARD, « Jurisprudence du Conseil constitutionnel », *RFDC*, 2017/2, n° 110, p. 474.

⁷⁴ Pour une analyse détaillée des difficultés d'interprétation que pose ce principe, notamment en raison de la diversité des sens et des logiques qui s'y attachent, voir particulièrement : M. BOUVIER, M.-C. ESCLASSAN et J.-P. LASSALE, *Manuel de Finances publiques*, LGDJ, 19^e éd., 2020, p. 361, n° 236.

⁷⁵ B. MONTAY, « La morale saisie par le droit : principe de sincérité et dol budgétaire », art. cité, p. 227.

⁷⁶ La limitation du contrôle s'explique par la technicité de l'exercice, dans la mesure où les prévisions sont « inévitablement affectées des aléas inhérents à de telles estimations et des incertitudes relatives à l'évolution de l'économie » (CC, déc. n° 2004-511 DC, *Loi de finances pour 2005*, *op. cit.*, cons. 5). Une autre difficulté tient également au caractère moralisateur du contrôle (voir en ce sens : B. MONTAY, « La morale saisie par le droit : principe de sincérité et dol budgétaire », art. cité, p. 215-234).

⁷⁷ Comme l'indique Alexandre Mangiavillano, « l'œuvre financière du Conseil n'est pas celle d'un juge qui sanctionne ou contrarie, elle est celle d'un juge pédagogue qui contribue et apporte à la réforme budgétaire de l'État ». Le juge se présente ainsi comme un « *acteur positif* du droit budgétaire », car sans annulation, « les finances publiques n'ont rien à y perdre et beaucoup à y gagner » (A. MANGIAVILLANO, « La jurisprudence financière du Conseil constitutionnel en 2009 (585 DC, 596 DC, 599 DC, 600 DC) », *RFDC*, 2010/4, n° 84, p. 857).

⁷⁸ Commentaire de la décision n° 2002-464 DC *Loi de finances pour 2003*, *op. cit.*

⁷⁹ Commentaire de la décision n° 99-424 DC, *Loi de finances pour 2000*, 29 décembre 1999, *JORF* du 31 décembre 1999, p. 19991.

⁸⁰ CC, déc. n° 2009-595 DC, *Loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2008*, 6 août 2009, *JORF* du 11 août 2009, p. 13315. Dans sa décision 97-395 DC, le Conseil constitutionnel a, par exemple, rejeté le grief d'insincérité après avoir, pourtant, constaté que le Gouvernement portait atteinte aux règles de fonds de concours, ce qui constituait une atteinte à la sincérité des lois de finances (CC, déc. n° 97-395 DC, *Loi de finances pour 1998*, *op. cit.*). Les engagements pris par le Gouvernement dans le cadre de ses observations avaient conduit le juge à estimer que « l'atteinte ainsi portée à la sincérité de la loi de finances ne condui[sai]t pas pour autant, en l'espèce, à déclarer la loi déferée contraire à la Constitution ». L'application de cette « double technique par anticipation » a par la suite posé de sérieuses difficultés (voir en ce sens : B. MONTAY, « La morale saisie par le droit : principe de sincérité et dol budgétaire », art. cité, p. 220-221).

finances⁸¹. Les sages de la rue de Montpensier se montrent très prudents et n'opèrent qu'un « contrôle superficiel »⁸² des violations de l'exigence de sincérité. En recherchant simplement si les prévisions gouvernementales ne sont pas entachées « d'erreur manifeste », le Conseil réalise un contrôle restreint qui confère ainsi une portée et des effets juridiques limités au principe. Après des années de persévérance, cette « autolimitation renforcée »⁸³ du juge constitutionnel semble finalement avoir eu raison de la détermination des parlementaires.

Pourtant, c'est précisément cette dernière qui a permis la consécration et le déploiement du principe de sincérité budgétaire. En outre, l'absence de censure du juge constitutionnel peut, à l'inverse, être interprétée comme le signe que le principe produit les effets escomptés. La portée d'un principe ne se mesure pas uniquement à sa propension à entraîner la censure d'une loi. En l'occurrence, la « force prophylactique »⁸⁴ du principe de sincérité budgétaire joue un rôle déterminant. Autrement dit, à travers l'existence du contrôle de constitutionnalité, le principe a des vertus préventives qui incitent le Gouvernement et sa majorité à la prudence dans le cadre de l'élaboration de la loi de finances. Comme le souligne le Ministre chargé des relations avec le Parlement, Marc Fesneau, la jurisprudence constitutionnelle a encouragé « l'effort de sincérisation budgétaire » qui n'est, ainsi, « pas nouveau »⁸⁵. Dès lors que la censure est possible⁸⁶, le Gouvernement peut craindre – même dans une faible mesure – une condamnation du Conseil constitutionnel, dont les risques politiques seraient considérables⁸⁷. Cette forme d'équilibre de la menace exerce une « pression bienveillante sur le Gouvernement »⁸⁸ et permet, *in fine*, au principe, de conserver une portée politique importante.

Si l'application du principe de sincérité budgétaire met en lumière les limites du contrôle de constitutionnalité en matière de prévision économique, elle impose néanmoins assurément « une rigueur supplémentaire à la présentation des lois de finances »⁸⁹. L'abandon

⁸¹ CC, déc. n° 2005-530 DC, *Loi de finances pour 2006*, *op. cit.*, cons. 5 (« Considérant, en l'espèce, qu'il n'est pas établi que les indicateurs de performances associés à la loi de finances pour 2006 soient entachés d'un défaut de sincérité ; que, si quelques retards ou déficiences ont pu être constatés et devront être corrigés à l'avenir, ils ne sont, *ni par leur nombre, ni par leur ampleur*, de nature à remettre en cause la régularité d'ensemble de la procédure législative ; que, dès lors, le grief invoqué doit être écarté »). Le juge opère, en réalité, un contrôle de proportionnalité à l'issue duquel il estime qu'une censure intégrale de la loi serait exagérée.

⁸² M. COLLET, *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 426.

⁸³ É. OLIVA, « Soixante ans de Constitution financière et fiscale : réflexions sur les développements du constitutionnalisme financier en France. 1^{re} partie : L'extension de la compétence constitutionnelle dans le domaine financier et fiscal », *GFP*, 2018/6, n° 6, p. 114.

⁸⁴ M. COLLET, *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 426.

⁸⁵ JOAN, *Débats*, 2^e séance du 12 novembre 2019, p. 10793.

⁸⁶ La censure de la loi de finances pour 1980 opérée par le juge constitutionnel crédibilise pleinement cette possibilité (CC, déc. n° 79-110 DC, *Loi de finances pour 1980*, 24 décembre 1979, *JORF* du 26 décembre 1979, p. 3259). La saisine sénatoriale de la loi de finances pour 2022 souligne d'ailleurs, en guise d'encouragement du Conseil constitutionnel quant à une éventuelle censure sur le fondement de l'insincérité budgétaire, qu'« une telle censure est déjà survenue par le passé sans remettre en question la continuité de l'État » (Saisine par 60 sénateurs, du groupe *Les Républicains*, n° 2021-833 DC du 28 décembre 2021, *Loi de finances pour 2022*, *op. cit.*).

⁸⁷ Martin Collet précise, en ce sens, qu'une « telle décision résonnerait assurément comme une lourde condamnation morale que l'opposition exploiterait à l'envi », ainsi que l'a confirmé la publication du rapport de la Cour des comptes en 2017 constatant que les textes financiers du précédent Gouvernement étaient « manifestement entachés d'insincérités » (M. COLLET, *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 426).

⁸⁸ F. BARQUE, « Un nouveau départ pour le principe de sincérité des lois de finances ? », *JCP – édition administrations et collectivités territoriales*, 28 janvier 2013, n° 5, act. 66.

⁸⁹ J.-P. CAMBY, « Sincérité budgétaire », art. cité, p. 821. Cette rigueur s'applique, par exemple, à d'éventuelles débudgétisations ou aux mécanismes d'affectation.

du principe de sincérité budgétaire devant le juge constitutionnel présente dès lors un risque réel. Outre sa dimension symbolique, qui laisse croire (à tort) que les parlementaires délaissent le principe, le véritable risque est celui d'une régression des effets de ce dernier dans l'élaboration de la loi de finances. Certes, l'interaction entre les saisines parlementaires et le contrôle des lois de finances opéré par le Conseil constitutionnel ne saurait être exagérée, dans la mesure où ce dernier dispose de la faculté d'invoquer d'office le principe de sincérité budgétaire. Tel avait, par exemple, été le cas, en 2005, à propos du projet de loi de finances pour 2006 : alors même que les parlementaires n'avaient pas soulevé d'atteinte au principe dans leur saisine, le juge constitutionnel l'avait invoqué à plusieurs reprises pour, finalement, rejeter sa méconnaissance⁹⁰. Néanmoins, en l'espèce, s'agissant des projets de loi de finances pour 2020 et 2021, le juge ne se réfère nullement au principe. Son absence d'invocation répétée dans les saisines risquerait donc de fragiliser la vigilance du Conseil constitutionnel, ainsi susceptible d'entraîner, par ricochet, une forme de relâchement gouvernemental en la matière⁹¹. Depuis 1975⁹², les arguments développés par les parlementaires dans les saisines du juge constitutionnel maintiennent l'attention de ce dernier en éveil et l'incitent à développer sa jurisprudence en matière financière⁹³. Dans la mythologie grecque, l'Ouroboros⁹⁴, entendu dans le sens de l'involution, contient en lui-même le commencement et la fin de toute chose. Tel le Serpent-Roi, il ne faudrait pas que les parlementaires détiennent, sans le savoir, la capacité de faire disparaître un principe qu'ils ont pourtant initié et auquel ils semblent, malgré tout, toujours attachés.

⁹⁰ CC, déc. n° 2005-530 DC, *Loi de finances pour 2006*, 29 décembre 2005, *JORF* du 31 décembre 2005, p. 20705, texte n° 3.

⁹¹ L'invocation dudit principe lors de la dernière saisine du Conseil constitutionnel relative à la loi de finances pour 2022 n'entamant pas ce constat, pour les raisons contextuelles évoquées *supra*.

⁹² La première saisine en la matière portait sur la loi de finances pour 1975 (CC, déc. n° 74-53 DC, *Loi de finances pour 1975*, 30 décembre 1974, *JORF* du 31 décembre 1974, p. 13297).

⁹³ Comme le rappelle Éric Oliva, « la saisine parlementaire est certes par ses effets toute relative, elle n'en demeure pas moins dans ses fondements absolument indispensable ». D'ailleurs, lors de l'anniversaire des dix premières années de la saisine parlementaire, « Loïc Philip insistait déjà sur l'importance de la saisine parlementaire en matière financière » (É. OLIVA, « Les interactions entre saisine parlementaire et contrôle des finances publiques », art. cité, p. 93).

⁹⁴ L'Ouroboros est une représentation d'un serpent qui se mord la queue. Son nom vient du grec *oura* (queue) et *boros* (manger, voire dévorer).